



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Międzywojenne konstytucje Estonii

**Author:** Stanisław Sagan

**Citation style:** Sagan Stanisław. (2009). Międzywojenne konstytucje Estonii  
W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), "Prawo  
międzynarodowe, europejskie i krajowe - granice i wspólne obszary : księga  
jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej" (s. 486-495).  
Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja  
ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach  
niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci  
(nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

*Stanisław Sagan*

---

## Mędzywojenne konstytucje Estonii

Konstytucjonalizm państw bałtyckich nie cieszy się w Polsce zainteresowaniem badawczym. Wydaje się, że większą rangę miał w okresie międzywojennym. Spośród trzech państw — Litwy, Łotwy i Estonii — najwięcej prac z tej dziedziny poświęcono Litwie, zapewne z uwagi na jej historyczne związki z Polską. Natomiast dwa pozostałe kraje — Łotwa i Estonia — nie znajdują współcześnie zainteresowania prawników konstytucjonalistów. Lukę w badaniach wypełniają opracowania o charakterze politologicznym.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie ustaw zasadniczych Estonii po uzyskaniu przez ten kraj niepodległości w 1918 r. do czasu włączenia go w skład republik radzieckich. W omawianym okresie Estonia miała cztery konstytucje. Nie dane im było zakorzenić się w świadomości obywateli i elit politycznych. Zmienność zasad ustrojowych odzwierciedlona w kolejnych ustawach zasadniczych silnie skorelowana była z trudnościami, jakie napotykał naród estoński w budowie swego pierwszego w dziejach niepodległego państwa. W szerszej zaś perspektywie ustrój polityczny Estonii w okresie międzywojnia mieścił się w ogólnoeuropejskim trendzie, który charakteryzował się odejściem w latach trzydziestych XX w. od zasad liberalnej demokracji na rzecz ustrojów autorytarnych czy wręcz dyktatur.

## Geneza narodu i państwa

Estowie są ludem pochodzenia ugrofińskiego. Zwali siebie Tallopoeg (synami Ziemi), dopiero później, po zetknięciu się z ludami germańskimi, przy-

jęła się nadana im przez nich nazwa Estów (Eesti)<sup>1</sup>. O Estach wspominał w 98 r. n.e. Tacyt, jednakże miał na uwadze ludy bałtyckie, choć niewykluczone, że także bałtycko-fińskie. W 600 r. zapoczątkowane zostały kontakty z ludami skandynawskimi — Duńczykami i Szwedami. W XII w. usiłowali narzucić tu swe wpływy Niemcy, którzy pod pretekstem wypraw handlowych pojawili się u ujścia Dźwiny ok. 1160 r.<sup>2</sup> W 1219 r. król duński Walde-  
mar II założył Rewel i objął w posiadanie okoliczne ziemie<sup>3</sup>. Jednakże ponadstuletnie panowanie duńskie zakończyło się sprzedażą tych terytoriów w 1346 r. rycerzom inflanckim<sup>4</sup>. Estończycy dostali się ponownie pod panowanie Skandynawów — tym razem Szwedów — w 1561 r. (za rządów króla Eryka XIV). Jednakże po osłabieniu potęgi szwedzkiej przez wkraczającą w 1721 r. na arenę dziejów nowożytnej Europy Rosję — na mocy traktatu w Nystadt — ziemie dzisiejszej Estonii na kolejne dwa wieki przeszły pod panowanie Rosji. W ramach imperium rosyjskiego nie miały nawet autonomii<sup>5</sup>.

Ten syntetyczny obraz losów Estończyków konieczny jest, by uświadomić sobie, że naród ten, tworząc własne państwo po zakończeniu pierwszej wojny światowej, nie miał żadnych rodzimych tradycji państwowości, tak zresztą, jak ościenna Łotwa<sup>6</sup>. W innej sytuacji była Litwa. Estończycy, rozpoczynając budowę suwerennego państwa, będąc w swej masie narodem chłopów i rybaków, wyróżniali się nieliczną warstwą narodowej inteligencji uniwersyteckiej, w przeciwieństwie do innych warstw społecznych, posiadającą poczucie własnej narodowej odrębności. Czynili to przy daleko idącej niechęci, a wręcz wrogości grupy ziemiańskiej, niemal w całości pochodzenia niemieckiego<sup>7</sup>.

W takim stanie rzeczy zastała naród estoński pierwsza wojna światowa, a u jej końca — rewolucja rosyjska. W tym czasie naród ten wchodził w dwudziestoletni okres swej niepodległości. Pierwszą deklarację niepodległości ogłosili Estończycy po rewolucji w Rosji, 15 listopada 1917 r. Rychło jednak ulegli sile bolszewików. W ciągu kilku następnych lat tereny Estonii były teatrem działań wojennych pomiędzy wojskami Rosji sowieckiej, „białych” pod dowództwem gen. Judenicza i wojskami niemieckimi. Ci ostatni, poza ochroną ziemianstwa niemieckiego w Estonii, stawiali sobie za cel utworzenie księstwa nadbałtyckiego, w skład którego wchodziłyby ziemie Esto-

<sup>1</sup> J. Lewandowski: *Historia Estonii*. Wrocław—Warszawa—Kraków 2002, s. 17.

<sup>2</sup> L. Bazylow: *Historia Rosji*. T. 1. Warszawa 1985, s. 131 i nast.

<sup>3</sup> J. Lewandowski: *Historia...*, s. 31.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 48.

<sup>5</sup> L. Bazylow: *Historia...*, s. 303.

<sup>6</sup> J. Lewandowski: *Estonia*. Warszawa 2001, s. 53 i nast.

<sup>7</sup> W. Makowski: *Ustroje polityczne państw bałtyckich*. „Nowe Państwo” 1931, z. 1, s. 10.

nii, Łotwy i Litwy. Po wyparciu oddziałów niemieckich, osławionej „Landeswehr” von der Golza, i bolszewików parlament estoński ponownie ogłosił — 24 lutego 1918 r. — powstanie niepodległego państwa estońskiego<sup>8</sup>.

Ten mały liczebnie naród wtłoczony w obcy kulturowo i religijnie system państwowy carskiej Rosji nie stawiał sobie z początkiem wybuchu pierwszej wojny światowej wyraźnego celu uzyskania niepodległości, zapewne w pełni zadowalałaby Estończyków forma autonomii. To czynniki zewnętrzne, a więc rozwój sytuacji rewolucyjnej w Rosji, próby utworzenia podporządkowanego Niemcom organizmu państwowego w postaci księstwa nadbałtyckiego, w końcu zaś przeciwstawne temu interesy Wielkiej Brytanii, stworzyły klimat wspierający nurty niepodległościowe.

Tak też postrzegał sytuację w państwach bałtyckich Wacław Makowski, gdy pisał: „[...] poczucie swego znaczenia indywidualnego, swojej wagi politycznej rosło u grup narodowych, z których każda, chociażby niewielka liczebnie, nabierała znaczenia samodzielnego czynnika, mogącego w takiej czy innej konstelacji przeważać szalę zwycięstwa w tę lub inną stronę, a zatem czynnika doniosłego, cenionego na zewnątrz i zdobywającego poczucie własnej ceny. Śmiałość koncepcji publiczno-prawnych, które miały być tej ceny odpowiednikiem, wzrastać musiała, podbijana grą kombinacji wojennych, bardzo szybko”<sup>9</sup>.

Jeżeli zatem splot czynników zewnętrznych był bezpośrednią siłą sprawczą uświadomienia sobie możliwości uzyskania niepodległości, to stymulatorem tych działań stał się układ sił społecznych i narodowych wewnątrz tej, do niedawna, tzw. prowincji ostzejskiej imperium carskiego. Ucisk narodowy, ekonomiczny i kulturalny estońskich chłopów przez niemieckich obszarników spotęgował represje ze strony urzędników carskiej administracji, wrogo ustosunkowanych do obu tych warstw społecznych. Z tych właśnie powodów w Estończykach z wolna rodziło się poczucie konieczności zniesienia tego stanu rzeczy. Niezadowolenie wymierzone było zarówno przeciw ekonomicznie zamożnej warstwie niemieckiego pochodzenia właścicieli ziemskich, jak i obcym rządów carskiej Rosji. Pierwsi cele niepodległości narodowej artykułowali studenci pochodzenia estońskiego skupieni w korporacjach akademickich, w szczególności w Dorpacie. Zrazu studentom chodziło jedynie o wyodrębnienie narodowe swych organizacji. Ta myśl trafiła na podatny grunt i gwałtownie zdobyła sobie powodzenie. Główną przeszkodą na drodze do niepodległości był brak własnych tradycji państwowych. Ilustracją stopnia trudności niech będzie tu z pozoru epizodyczny fakt, że barwy narodowe Estonii — błękitny, czarny, biały, przejęte zostały z barw narodo-

<sup>8</sup> Więcej na ten temat pisze J. Lewandowski: *Estonia...*, s. 49 i nast.

<sup>9</sup> W. Makowski: *Ustroje...*, s. 7.

wej korporacji studenckiej<sup>10</sup>. Ten bardzo szybko, bo w ramach jednego pokolenia, dojrzewający proces świadomości odrębności narodowej dodatkowo „wzmocniła” polityka narodowościowa, jaką prowadził rząd Rosji sowieckiej. Wprowadzenie „czerwonego terroru” jako narzędzia realizacji celów nie tylko klasowych, ale także przywrócenia granic z czasów dawnego imperium carskiego pod pozorem rządów państwa robotniczo-chłopskiego odczuwali Estończycy przez cały okres międzywojennej niepodległości.

Walki z bolszewikami i Niemcami trwały nieprzerwanie do początków 1920 r., bowiem dopiero 2 lutego 1920 r. Estonia zawarła w Dorpacie pokój z Rosją sowiecką. Nieco wcześniej Estończycy zdołali odeprzeć oddziały von der Golza na tereny Łotwy. Niezależnie od osiągnięć wojskowych ważkim problemem stało się złamanie dominacji ziemiaństwa niemieckiego, które nie sprzyjało powstaniu niepodległego narodowego państwa estońskiego. W tym celu 10 października 1919 r. parlament estoński uchwalił prawo agrarne, na podstawie którego dokonano wywłaszczenia wielkiej własności ziemskiej. Aż 56% powierzchni kraju uległo podziałowi. Pozbawiono tym samym podstaw egzystencji wielu posiadaczy niemieckich, wzmocnił się natomiast wyraźnie rodzimy pierwiastek estoński<sup>11</sup>.

Z wolna Estonię uznawały inne państwa, a zwieńczeniem tego procesu było przyjęcie jej 22 września 1923 r. do Ligi Narodów. Estonia ukształtowała się jako państwo niewielkie, liczące 47,5 tys. km<sup>2</sup>, z ludnością wynoszącą wówczas zaledwie 1130 tys. mieszkańców<sup>12</sup>.

## Pierwsza konstytucja

Estończycy, konstruując ustrój swego państwa, nie mogli, i nie chcieli, skorzystać z doświadczeń ani imperium carskiego, ani tym bardziej nowej Rosji sowieckiej. Nie mieli też żadnych w tym względzie tradycji narodowych. Stąd zrodził się pomysł recypowania na grunt estoński ustroju opartego na koncepcjach liberalno-indywidualistycznych Jeana Jacques’a Rousseau, całkowicie przeciwnego politycznym urządzeniom ustrojowym zarówno caratu, jak i nie dość jasnym w tamtym okresie koncepcjom kolektywistycznym wprowadzanym w Rosji sowieckiej.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 10 i 11.

<sup>11</sup> W. Studnicki: *Zarys państw bałtyckich. Finlandia, Łotwa, Estonia*. [b.m.w., b.d.w.], s. 199 i 200.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 204 i nast.

Przeprowadzone wiosną 1919 r. wybory wyłoniły zgromadzenie ustawodawcze, które zebrało się 23 kwietnia i już 15 czerwca uchwaliło pierwszą tymczasową konstytucję niepodległej Estonii<sup>13</sup>. Akt ten, chociaż pomyślany jako tymczasowy, nie był konstytucją małą, przeciwnie, zawierał decyzje autorytetu ustrojodawczego nie tylko odnośnie do organizacji i kompetencji organów władzy, ale także regulował prawa i wolności obywatelskie. Ta ustawa zasadnicza, a właściwie dyskusje wokół niej, przygotowała podstawy niezwykle oryginalnych rozwiązań ustrojowych, jakie przyjęto w kolejnej ustawie zasadniczej.

Konstytucja stanowiła, że Republika Estonii jest demokratycznym państwem parlamentarnym. Władzę zwierzchnią należącą do narodu wykonywał bezpośrednio parlament (Riigikogu), w formie szeroko zakreślonego referendum i inicjatywy ludowej. Składał się on ze 100 posłów. Kadencja parlamentu wynosiła 3 lata. Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom, którzy ukończyli 20 lat. Parlament powoływał rząd, natomiast premier pełnił jednocześnie funkcję głowy państwa. Wprowadzono samorząd terytorialny w gminach, miastach i powiatach. Konstytucja gwarantowała też szeroki zakres praw obywatelskich<sup>14</sup>.

## Kolejne konstytucje

Druga konstytucja Estonii uchwalona została w rok później, tj. dn. 15 czerwca 1920 r. Ten akt prawny może intrygować swą oryginalnością również współczesnych konstytucjonalistów, głównie dlatego, że jak dotąd nigdzie w tak czystej postaci nie zastosowano w ustawie zasadniczej koncepcji demokracji bezpośredniej. Naród bez tradycji państwowej, a tym bardziej ustrojowej, skorzystał z recepcji pomysłów urządzenia władz publicznych obmyślonych w innych warunkach społecznych i historycznych, przyjął zatem zasady ustroju, kierując się raczej demokratycznym duchem samego pomysłu wielkiego myśliciela Rousseau niż racjonalnym uzasadnieniem.

Bardziej szczegółowe studia estońskiej ustawy zasadniczej skłaniają do przyjęcia tezy, że autorzy konstytucji skorzystali tu z idei zawartych w ustawie zasadniczej Szwajcarii, ale, co godzi się podkreślić, idei, a nie praktycz-

<sup>13</sup> J. Lewandowski: *Estonia...*, s. 86 i 87.

<sup>14</sup> Szerzej o podłożu politycznym i doktrynalnym ustaw zasadniczych w państwach bałtyckich pisze P. Łossowski: *Kształtowanie się państw ustrojowych w państwach bałtyckich (1917—1922)*. „Studia z dziejów ZSRR i Europy Środkowej” 1968, T. 4, s. 56 i nast.; Idem: *Ideologia reżimów autorytarnych (kraje bałtyckie 1926—1934—1940)*. W: *Dyktatury w Europie Środkowo-Wschodniej 1918—1939*. Wrocław 1973, s. 127 i nast.

nych doświadczeń, gdyż te były niemożliwe do przyjęcia w tak odmiennych warunkach. Mniej korzystano z zasad ustroju politycznego III Republiki Francuskiej czy konstytucji Stanów Zjednoczonych, chociaż i zasady tychże ustaw zasadniczych rozważano w kręgach konstytuandy. Preambuła zaś w końcowym fragmencie odwzorowana została dość wiernie z konstytucji weimarskiej, chociaż jest ona lakoniczna, jednozdaniowa, wyraża „wolę stworzenia państwa zbudowanego na zasadach sprawiedliwości, praworządności i wolności [...]”. Być może za słuszną należy przyjąć interpretację J. Makowskiego, że „zasady te pozostawały w najściślejszym związku z ujemnymi doświadczeniami dotychczasowego życia w obcym państwie, gdzie właśnie odczuwało się przede wszystkim brak tych trzech fundamentów [...]”<sup>15</sup>.

Za najbardziej znamienity rys ustroju państwowego Estonii uznać można wprowadzenie bezpośredniej formy sprawowania władzy przez naród. Stwierdza to § 27 ustawy zasadniczej — „najwyższym organem wykonującym władzę państwową w Estonii jest sama ludność w osobach swych obywateli uprawnionych do głosowania. Naród Estonii pozostaje nie tylko suwerenem, jak deklaruje to większość nowożytnych ustaw zasadniczych różnych państw od czasów konstytucji Stanów Zjednoczonych, ale sprawuje władzę bezpośrednio”<sup>16</sup>. Nawiasem mówiąc, za niezręczne należy uznać zredagowanie samego przepisu konstytucyjnego, który posługuje się sformulowaniem „organem wykonującym władzę [...] jest sama ludność”. Nie był to także cały naród w znaczeniu etnicznym, ustawa zasadnicza pojęcie to ogranicza do korpusu wyborczego, tj. grona osób uprawnionych do udziału w głosowaniu. Chodziło o osoby, które ukończyły co najmniej 20 lat oraz od roku pozostawały obywatelami estońskimi. Wszakże posiadanie praw wyborczych podlegało wielu ograniczeniom; niektóre z nich są już dzisiaj anachronizmami, inne zaś nie są zrozumiałe. W ten sposób pozbawiono głosu obywateli, którzy ustawowo zostali uznani za „chorych na umyśle lub za szalonych, ślepych, głuchoniemych i marnotrawców, o ile znajdują się pod kuratelą”<sup>17</sup>. Sama ordynacja wyborcza natomiast pozbawiała prawa głosu pewnych kategorii przestępców kryminalnych.

W sierpniu 1932 r. podjęto próbę zmiany konstytucji. Pojawiły się dwa projekty zmian. Jeden, wspierany przez partię wabsów, został odrzucony przez parlament, drugi, wypracowany przez Riigikogu — poddano procedurze referendalnej. Generalnym założeniem było oddzielenie funkcji szefa rządu i głowy państwa oraz ograniczenie kompetencji parlamentu.

<sup>15</sup> J. Makowski: *Ustroje...*, s. 12.

<sup>16</sup> Tekst konstytucji estońskiej został przetłumaczony przez J. Makowskiego i zamieszczony w zbiorze zatytułowanym *Nowe Konstytucje*. Warszawa 1925, s. 115 i nast.

<sup>17</sup> Ibidem, § 28 Konstytucji, 121 i 122.

Poddany pod referendum projekt nie uzyskał większości głosów. Poparło go 316 338 obywateli, a przeciwko było 330 632. Riigikogu zmodyfikował odrzucony projekt ustawy zasadniczej i poddał go pod referendum w czerwcu 1933 r. Tym razem klęska była jeszcze większa: „za” głosowało 161 595 osób, a „przeciw” — 337 107. Determinacja parlamentu, jeśli chodzi o zmianę konstytucji, była jednakże tak duża, że w październiku 1933 r. poddał on ponownie pod referendum projekt konstytucji, za którym opowiadało się 416 873 głosujących, przeciw zaś było 156 894<sup>18</sup>. Nowa konstytucja weszła w życie dn. 24 stycznia 1934 r. W swych założeniach odchodziła od zasad państwa parlamentarnego i zmierzała w kierunku autorytaryzmu. Oddzielono od szefa rządu urząd głowy państwa (Riigipea). Miał być wybierany na pięcioletnią kadencję w głosowaniu powszechnym. Dysponował prawem weta w stosunku do zredukowanego do 50 posłów parlamentu.

Konstytucja ta, przyjęta w styczniu 1934 r., obowiązywała niecałe trzy miesiące. Została zawieszona w marcu 1934 r., po przejściu pełni władzy przez prezydenta Konstantina Pätsa. Zasady tego krótkotrwałego aktu były zupełnie inne niż konstytucji z 1920 r. Po niepowodzeniach wprowadzenia systemu rządów wzorowanego na modelu szwajcarskim wahało się zmierzało odtąd w przeciwnym kierunku. Nastąpiło zupełne odejście od zasad demokracji bezpośredniej i silnej roli parlamentu na rzecz autorytaryzmu — silnej władzy prezydenta. Zmarginalizowano rolę parlamentu, m.in. przez udzielenie prezydentowi prawa dekretowania, w tym także w sferze budżetowej.

Ta epizodyczna ustawa zasadnicza nie odegrała żadnej niemal roli w ewolucji ustroju politycznego Estonii. Była, jak się okazało, jedynie sygnałem zmian, jakie miały nadejść. Estonia, tak jak siostrzane kraje bałtyckie Łotwa i Litwa, ale także inne państwa europejskie, zmierzała w kierunku autorytaryzmu. Odzwierciedleniem tych trendów było przyjęcie nowej, czwartej i ostatniej w okresie międzywojnia, ustawy zasadniczej w Estonii.

Dnia 12 marca 1934 r. w Estonii dokonano zamachu stanu, który zapoczątkował czas rządów autorytarnych, tzw. epokę milczenia. Czołową postacią polityczną był w tamtych latach Konstantin Päts. W styczniu 1936 r. zwrócił się on do narodu z propozycją zwołania dwuizbowego Zgromadzenia Narodowego, które miało uchwalić trzecią i ostatnią w okresie międzywojnia konstytucję Estonii. Propozycja ta została poparta w lutowym referendum większością 478 218 głosów „za”, przeciwko niej zaś było 148 824 głosujących<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> J. Lewandowski: *Estonia...*, s. 103 i 104.

<sup>19</sup> J. Zieliński: *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*. Warszawa 2004, s. 32—35.



W lutym 1937 r. zostało zwołane po raz pierwszy dwuizbowe Zgromadzenie Narodowe. Poparło ono projekt nowej konstytucji dn. 28 lipca tego samego roku. Złamano dotychczasową tradycję i nie poddano projektu pod referendum, ale zatwierdził go dekretem Konstantin Päts dn. 17 sierpnia 1937 r. Ustawa zasadnicza zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1938 r. Wprowadzała w Estonii model państwa korporacyjnego, wzorowanego na ustroju Włoch okresu Mussoliniego<sup>20</sup>. Akt ten *de facto* obowiązywał do wchłonięcia Estonii przez Związek Radziecki, tj. do 16 czerwca 1940 r. Przyjmuje się, że jego moc prawna *de iure* rozciągała się do 28 czerwca 1992 r., kiedy to przyjęto w referendum kolejną — obowiązującą nadal — konstytucję Estonii<sup>21</sup>.

Konstytucja z 1937 r., mimo zachowania pozorów podziału i równowagi władz, osią nowego mechanizmu ustanowiła głowę państwa — prezydenta Republiki. Kandydat na prezydenta powinien ukończyć 45 lat oraz posiadać czynne prawa wyborcze. Prawem wysuwania kandydatów dysponowały: Izba Poselska (Riigivdikogu), wyższa izba parlamentu — Rada Narodowa (Riiginoudikogu), oraz grupa 120 reprezentantów samorządów. Gdy trzy uprawnione podmioty przedstawiły tego samego kandydata, do wyborów nie dochodziło, o ile na wspólnym posiedzeniu obu izb parlamentu i przedstawicieli samorządów za kandydaturą opowiedziało się 3/5 głosów obecnych na posiedzeniu. W innym przypadku zarządzano wybory oparte na zasadach równości, bezpośredniości i tajności. O wyniku decydowała większość względna. A w przypadku równości głosów prezydentem zostawał kandydat starszy wiekiem. Zastępcą głowy państwa był prezes Rady Ministrów. Jednakże gdy nie mógł on sprawować swych funkcji, o zastępstwie głowy państwa decydowało specjalne kolegium. W jego skład wchodził: premier, naczelny wódz, przewodniczący Zgromadzenia Narodowego (obu izb parlamentu) oraz prezes Trybunału Państwowego. Prezydent Republiki dysponował szerokimi uprawnieniami zarówno wobec rządu, jak i parlamentu, a ponadto na mocy przepisów (art. 128 i 145) zawartych w rozdziale XIII posiadał szczególne pełnomocnictwa związane z obroną narodową. Do niego należało wyłączne prawo powoływania i odwoływania szefa rządu, przy czym dymisja premiera pociągała za sobą upadek całego rządu. Rząd musiał mieć zaufanie Izby Poselskiej. Wotum nieufności złożyć mogła 1/4 posłów izby niższej, ale wniosek poddany mógł być pod głosowanie dopiero dzień po jego zarejestrowaniu.

<sup>20</sup> J. Zieliński: *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii, Litwy*. Warszawa 2000, s. 17–19; Idem: *Estonia*. W: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*. Red. M. Barański przy współpracy E. Pioskownik. Katowice 2005, s. 132 i 133.

<sup>21</sup> Analizę tego aktu przeprowadza L. Gembarzewski: *Nowe konstytucje. Konstytucja Estonii*. „Biuletyn Urzędniczy” 1938, nr 7–8, s. 12 i nast.

W wypadku gdy większość ustawowej liczby posłów poparła wniosek o wyrażenie wotum nieufności, prezydent Republiki miał dwie możliwości: mógł zdymisjonować rząd lub rozwiązać Izbę Poselską. Jeżeli nie uczynił tego, to pozostawała mu możliwość zwrócenia się do Rady Narodowej o podtrzymanie uchwały Izby Poselskiej. Gdyby Rada uchwaliła większością głosów wotum nieufności dla rządu, prezydent mógł zdymisjonować rząd albo rozwiązać parlament i zarządzić nowe wybory. Jednakże w przypadku gdy Rada nie poparła stanowiska izby niższej, głowa państwa mogła zdymisjonować rząd albo też rozwiązać Izbę Poselską. Jeśli nowo wybrana izba niższa podtrzymała wotum nieufności dla rządu, to prezydent obligatoryjnie udzielał rządowi dymisji. W przypadku konfliktu w tej sprawie pomiędzy dwoma izbami prezydent rozwiązywał Radę Narodową. Ponadto mógł rozwiązać parlament lub jedną z izb zawsze, „gdy interes państwa tego wymaga”. Kuriozalne było to, że w przypadku rozwiązania Rady Narodowej tracili mandat jedynie jej członkowie wybieralni.

Poza tym prezydent dysponował wieloma uprawnieniami nadzwyczajnymi, które podkreślały jego dominującą pozycję w systemie naczelnych organów państwowych. Przybierały one postać prerogatyw i nie wymagały kontrasygnaty. Należało do nich m.in. powoływanie i odwoływanie naczelnego wodza, który oprócz prezydenta jako naczelnego zwierzchnika sił zbrojnych kierował sprawami wojska<sup>22</sup>. Naczelnny wódz zajmował szczególną pozycję w strukturach centralnych organów państwa. Podlegał bezpośrednio prezydentowi i uczestniczył w posiedzeniach rządu z głosem doradczym. Wzmocnieniem uprawnień głowy państwa w stosunku do sił zbrojnych w czasie pokoju było kierowanie Radą Obrony Państwa. Prezydent przewodniczył jej posiedzeniom i powoływał pięciu jej członków, którymi byli ministrowie. W skład Rady wchodził ponadto: premier, wódz naczelny, szef sztabu generalnego oraz przewodniczący izb parlamentu. Akty prawne wydane przez prezydenta (dekrety z mocą ustawy, rozporządzenia i inne) dotyczące sił zbrojnych musiały być kontrasygnowane także przez naczelnego wodza.

Władza ustawodawcza należała do dwuizbowego parlamentu. Izba poselska pochodziła z wyborów opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności, przy istnieniu okręgów jednomandatowych. W jej składzie zasiadało 80 posłów. Czynne prawo przysługiwało obywatelom, którzy ukończyli 25 lat. Od wyborców wymagano też domicylu, tj. zamieszkiwania w Estonii przynajmniej w ciągu roku poprzedzającego wybory.

Natomiast skład izby wyższej Rady Narodowej wyłaniany był w drodze skomplikowanych procedur. W jej skład wchodził bowiem członkowie

---

<sup>22</sup> A. Ajnenkiel: *Ewolucja systemów ustrojowych w Europie Środkowej 1918—1939*. W: *Dyktatury...*, s. 54 i 55.

z urzędu, z wyboru oraz z nominacji. Z urzędu należeli do niej: wódz naczelny, przywódcy dwu największych związków wyznaniowych, rektorzy dwu wyższych uczelni oraz prezes Banku Emisyjnego. Spośród 24 członków pochodzących z wyboru 16 reprezentowało organizacje zawodowe, 4 samorządy, a po jednym przedstawicielu straży obywatelską, oświatę i kulturę, organizacje mniejszości narodowych, higienę publiczną. Parlament zbierał się na dwie sesje w każdym roku. Natomiast sesje nadzwyczajne mógł zwoływać prezydent, prezydium każdej z izb bądź 1/4 ustawowej liczby posłów. Parlament wybierany był na pięcioletnie kadencje. Połączone izby tworzyły Kongres, który m.in. pociągał do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta Republiki większością 3/4 głosów. Decydował też o stanie wojny i stanie wyjątkowym (oblężenie).

## Konkluzje

Konstytucjonalizm estoński nie wypracował ani własnych oryginalnych instytucji ustrojowych, ani też własnej drogi demokracji. Spowodowane było to zarówno brakiem tradycji, jak i niefortunnymi losami historii tego względnie młodego państwa, utworzonego po pierwszej wojnie światowej. Konstytucje okresu międzywojnia były aktami epizodycznymi, nie ugruntowały konsekwentnie żadnej koncepcji ustrojowej. Nierealny okazał się zamysł wprowadzenia rządów konwentu z szerokim zakresem referendum. Estonia, tak jak inne państwa ówczesnej Europy, z końcem lat trzydziestych ubiegłego wieku odchodziła w kierunku rządów autorytarnych. Nie sprzyjały one ugruntowaniu instytucji demokratycznych ani też ukształtowaniu się sceny politycznej opartej na parlamentarnych regułach gry demokratycznej. Tragiczne jednakże okazały się doświadczenia Estonii pod rządami komunistycznymi, po wchłonięciu tego państwa przez Związek Radziecki. Zamroziło to poszukiwanie własnej narodowej drogi na ponad pięćdziesiąt lat.